

difíceis de cumprir, sendo certo que algumas delas não contribuiriam verdadeiramente para a consecução do

objectivo geral de protecção da saúde e da segurança no local de trabalho.

Feito em Bruxelas, em 24 de Abril de 1991.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social*  
François STAEDLIN

### Parecer sobre o estatuto dos Trabalhadores Migrantes — Países Terceiros

(91/C 159/05)

Em 31 de Janeiro de 1991, o Comité decidiu, nos termos do 4º parágrafo do artigo 20º do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre o tema «Estatuto dos Trabalhadores Migrantes — Países Terceiros».

A Secção dos Assuntos Sociais, da Família, da Educação e da Cultura, incumbida da preparação dos trabalhos do Comité nesta matéria, emitiu parecer em 11 de Abril de 1991. Foi relator Andrea Amato.

Na 286ª reunião plenária, sessão de 24 de Abril de 1991, o Comité Económico e Social adoptou por maioria, com 2 abstenções, o parecer que se segue.

#### 1. Introdução

1.1. No passado recente, o CES debruçou-se sobre as migrações de países terceiros:

- a) no parecer de iniciativa relativo aos trabalhadores migrantes de 25 de Outubro de 1984<sup>(1)</sup>;
- b) no parecer de 29 de Maio subordinado ao tema «Orientações para uma Política Comunitária das Migrações»<sup>(2)</sup>, que se reporta substancialmente ao precedente, especialmente na parte que concerne os países terceiros;
- c) no parecer sobre «A Política Mediterrânica da Comunidade Europeia» de 12 de Julho de 1989<sup>(3)</sup>, em que eram avançadas propostas para uma política da imigração originária dos países terceiros mediterrâneos.

1.1.1. As apreciações sobre os limites da política comunitária nesta matéria, os problemas postos em evidência e as propostas avançadas por estes pareceres mantêm em grande parte a sua actualidade, não tendo tido acolhimento favorável do Conselho.

1.1.2. Apesar disso, as mutações ocorridas nestes anos, tanto quanto às condições objectivas e legislativas dos Estados-membros como em relação com o avanço do processo de integração comunitária e com o consequente imperativo de definição de um novo quadro institucional, reclamam do Comité novas apreciações e propostas.

1.2. A exigência de recentramento da atenção da Comunidade na questão da imigração fora manifestada pelo Conselho Europeu de Hanôver de Junho de 1988, que pedira à Comissão um relatório sobre a integração social dos migrantes.

1.2.1. Além deste relatório, intitulado «A Integração Social dos Migrantes de Países Terceiros que Residem de Modo Permanente e Legal nos Estados-membros»<sup>(4)</sup>, a Comissão produziu um relatório de peritos intitulado «Políticas de Imigração e de Integração Social dos Imigrantes na Comunidade Europeia»<sup>(5)</sup>, que dá um contributo relevante para o aprofundamento da matéria e adianta conclusões e propostas que o parecer presente toma em consideração.

<sup>(1)</sup> JO nº C 343 de 24. 12. 1984.

<sup>(2)</sup> JO nº C 188 de 29. 7. 1985.

<sup>(3)</sup> JO nº C 221 de 28. 8. 1989.

<sup>(4)</sup> SEC (89) 984 final de 22. 6. 1989.

<sup>(5)</sup> SEC (90) 1813 de 28. 9. 1989.

1.3. O Conselho de 14 e 15 de Dezembro de 1990 (Roma 2) reexaminou a questão e, nas suas conclusões, para além de ter feito uma solicitação ao Conselho e à Comissão sobre medidas a adoptar em matéria de travessia das fronteiras externas, afirmou:

«O Conselho Europeu tomou conhecimento dos relatórios sobre a imigração e solicita ao Conselho «Assuntos Gerais» e à Comissão que estudem as medidas e acções mais adequadas no domínio da assistência aos países de emigração, das condições de entrada e da ajuda à inserção social, tendo em conta, em especial, a necessidade de uma política harmonizada sobre o direito de asilo.»

1.4. A Conferência Intergovernamental sobre a União Política, aberta em Roma em Dezembro passado, discutirá, por iniciativa de alguns governos, o alargamento das competências comunitárias em matéria de imigração. Também a Comissão apresentou propostas neste sentido no parecer que emitiu em 21 de Outubro de 1990 sobre a revisão do Tratado no que diz respeito à união política<sup>(1)</sup>.

1.5. Por outro lado, o acórdão do Tribunal de Justiça de 9 de Julho de 1987 veio trazer inequívoco esclarecimento das actuais competências da Comissão para os efeitos do artigo 118º do Tratado<sup>(2)</sup>. Do acórdão emerge delimitado o espaço possível de competência comunitária em matéria de imigração.

1.5.1. Já em 31 de Janeiro de 1991, o Tribunal de Justiça<sup>(3)</sup> proferiu um acórdão que veio sancionar a eficácia directa nos ordenamentos jurídicos dos Estados-membros das normas constantes do acordo de cooperação CEE-Marrocos em matéria de não discriminação nas condições de remuneração e de emprego e na segurança social. Os efeitos deste acórdão não poderão deixar de comunicar-se igualmente aos outros acordos de cooperação (Tunísia, Argélia e Jugoslávia) e de associação (Turquia), que definem normas análogas.

1.6. Do sobredito destaca-se uma situação já amadurecida para a definição e construção de uma autêntica política comunitária de imigração.

1.6.1. Orientação análoga se pode, aliás, deduzir do relatório da comissão de inquérito do Parlamento Europeu sobre o racismo e a xenofobia<sup>(4)</sup>.

## 2. Objectivos e âmbito do parecer

2.1. À luz do que ficou dito, uma política comunitária de imigração deveria girar sobre os três grandes eixos seguintes:

- a) programação dos fluxos migratórios e regulamentação das entradas e do direito de asilo (objecto de parecer específico em preparação);
- b) integração económica e social e livre circulação na Comunidade dos imigrantes com residência legal;
- c) regressos voluntários aos países de origem.

2.2. O parecer ora presente encara sobretudo os aspectos «internos» da política comunitária de imigração. Com efeito, são principalmente tomadas em consideração as questões que se prendem com a presença na Comunidade dos imigrantes provenientes de países terceiros, já no que concerne as condições de vida e de trabalho deste grupo de pessoas, já no que se relaciona com os reflexos da sua presença na situação económica e social da Comunidade.

2.3. Por imigrantes provenientes de países terceiros entendem-se os cidadãos que, por motivo de trabalho dependente ou independente, se tenham transferido dos seus países de origem para um Estado-membro, onde se encontrem a residir legalmente por período temporário ou permanentemente. A noção de «imigrantes» compreende ainda os familiares (cônjuges, filhos menores ou incapacitados, ascendentes a cargo) e os trabalhadores que gozem pensões de invalidez ou de velhice nos Estados-membros.

2.4. Não constituem, portanto, objecto do presente parecer, a não ser para os efeitos mais gerais das discriminações de facto, os problemas próprios dos cidadãos de um Estado-membro originários de países terceiros. O Comité afirmou anteriormente a este propósito:

«O Comité reafirma que deve ser assegurada a participação e o futuro de todos os cidadãos da CE, incluindo os oriundos de minorias étnicas, na «Europa dos Cidadãos», bem como a aplicação, em toda a Comunidade, do direito de residência, livre circulação, liberdade de emprego e reconhecimento mútuo de diplomas e qualificações<sup>(5)</sup>.»

2.5. Parece evidente que estes aspectos «internos» não podem abstrair das condições de entrada dos imigrantes de países terceiros no território da Comunidade. Nesse domínio, a coordenação das condições de entrada que se tem vindo a realizar por múltiplas vias deveria ser examinada pela Comunidade, com pleno envolvimento das instituições democráticas e dos órgãos representativos.

2.6. Não escapa ao Comité o nexo entre política comunitária de imigração e o desenvolvimento dos países de emigração, em particular dos mais próximos da Comunidade. Este tema será ventilado no parecer seguinte.

<sup>(1)</sup> CM 60-90-200 — Luxemburgo, 21. 20. 90.

<sup>(2)</sup> Colectânea da Jurisprudência do Tribunal 1987/7 p. 3203.

<sup>(3)</sup> Acórdão C 18/90.

<sup>(4)</sup> Relator: Dep. Glynn Ford./Doc. A3 — 195/90 de 23. 7. 1990.

<sup>(5)</sup> JO nº C 23 de 30. 1. 1989, p. 33.

### 3. Por um Estatuto Comunitário dos Trabalhadores Migrantes de Países Terceiros

3.1. A integração social<sup>(1)</sup> dos imigrantes na Comunidade Europeia tornou-se, hoje em dia, questão iniludível e de grande relevância, pois:

- a ordem de grandeza da presença de imigrantes provenientes de países terceiros superou já os oito milhões de pessoas,
- se bem que tenha características diferentes nos vários Estados-membros, até por ter tido origem em migrações ocorridas em momentos diferentes, esta presença pode gerar tensões análogas tanto no mercado de trabalho como na sociedade.

3.2. A Comunidade deve dar-se, enquanto tal, o objectivo de promover a integração social dos imigrantes; não só por corresponder aos valores gerais que a alicerçam, mas também porque a falta de integração produz reflexos negativos na situação do emprego e, mais geralmente, nas condições de vida e de trabalho na Comunidade. Assim como uma integração mal feita pode engendrar marginalização e « guetos », sobretudo dos jovens membros de famílias imigrantes.

3.2.1. Uma inserção social conseguida, ou seja, fundada na igualdade de direitos e de oportunidades, é condição para evitar a formação de bolsas de marginalidade social e para não alimentar o trabalho ilegal, a economia subterrânea, a evasão fiscal e contributiva e mesmo a criminalidade.

3.2.2. Na verdade, a discriminação dos trabalhadores imigrantes convoca o risco de fenómenos de « dumping » social dentro da Comunidade. A adopção de uma política comunitária de integração social dos imigrantes vem a ser, por conseguinte, um instrumento indispensável ao correcto funcionamento do mercado interno.

3.2.3. A correcta inserção dos imigrantes no mercado de trabalho não deve ser vista como um fardo que virá a pesar sobre os sistemas sociais dos Estados-membros, mas, pelo contrário, como uma oportunidade. Um aumento da força de trabalho activa pode, por exemplo, determinar efeitos positivos no sistema de segurança social, actualmente enfraquecido pelo saldo demográfico negativo de todos os países industrializados.

3.2.4. A Comunidade não deve propor-se somente contrariar e prevenir os efeitos negativos da não inte-

gração social dos imigrantes, mas também valorizar plenamente o contributo dos imigrantes, especialmente dos jovens, para o desenvolvimento económico, social e cultural numa Europa multiétnica e multicultural.

3.3. A realização do mercado único europeu introduz mudanças substanciais na situação da imigração, reclamando uma óptica diferente da parte da Comunidade<sup>(2)</sup>. Com efeito:

- à medida que nos aproximamos da supressão dos controlos de pessoas nas fronteiras internas da Comunidade, ganha realce a disparidade dos regimes e instrumentos legais que operam nos Estados-membros;
- mesmo que a eliminação das fronteiras internas venha a permitir aos imigrantes de países terceiros movimentarem-se livremente na Comunidade, isso não quer necessariamente dizer, a atermo-nos à actual situação legal, que possam vir a ter acesso legal ao mercado de trabalho de qualquer Estado-membro.

Sendo previsível que aumente constantemente o número dos imigrantes que procurarão na mais fácil mobilidade intracomunitária uma resposta às limitações impostas pelas distintas evoluções dos mercados de trabalho nacionais, a consequência poderá ser um forte incremento do trabalho ilegal.

3.4. De quanto se expôs se deduz para a Comunidade a exigência de fixar a si própria um duplo objectivo imediato:

- a) Harmonizar as disposições legislativas e regulamentares, bem como os instrumentos e medidas de integração social dos imigrantes nos Estados-membros;
- b) Definir as condições de aplicação da liberdade de circulação dos imigrantes provenientes de países terceiros em pé de igualdade com os cidadãos comunitários.

Deixar de propor-se estes dois objectivos não só significaria alimentar a discriminação (com todas as impli-

<sup>(1)</sup> Utiliza-se aqui a expressão « integração social » porque está já consagrada na linguagem comunitária. Seria mais apropriado falar de « inserção social », noção que não dá azo a confusão com a de « assimilação » e não põe em causa a identidade cultural dos imigrantes.

<sup>(2)</sup> À questão dedicou também atenção notável a OIT, que produziu alguns documentos, entre os quais:

- Acta da reunião consultiva informal sobre os trabalhadores provenientes de países terceiros e migrantes na Europa do mercado interno do pós-1992 — Genebra, 27-28 de Abril de 1989.
- Reflexões de ordem económica, social e sobre os direitos do homem a respeito do futuro estatuto dos cidadãos de países terceiros no mercado interno europeu, de W.R. Böhring e J. Werquin (Working Paper in World Employment Programme), Genebra — Abril de 1990.
- Acta da mesa redonda sobre os trabalhadores originários de países terceiros e migrantes na Europa do mercado interno — Genebra, 15-17 de Outubro de 1990.

cações éticas que importaria a construção de uma Comunidade baseada na injustiça e na coarctação dos direitos de uma parte dos cidadãos que concorrem para o seu desenvolvimento), não só seria causa de impedimentos ao correcto funcionamento do mercado interno, como trairia o próprio espírito da realização do mercado único. Significaria, com efeito, renunciar ao objectivo de realizar, juntamente com o mercado único de mercadorias, serviços e capitais, um único mercado de trabalho comunitário e manter em vez disso mercados de trabalho nacionais, separados *de facto* porque baseados na separação dos trabalhadores extra-comunitários.

3.5. Não pode subestimar-se o laço entre, por um lado, a livre circulação dos trabalhadores imigrantes e a harmonização das políticas de integração social na Comunidade e, por outro, a coordenação das condições de entrada.

3.5.1. O laço é, antes do mais, temporal. A harmonização das políticas de integração social e a realização da livre circulação não deverão ser adiadas até que sejam definidas as políticas comuns de regulamentação das entradas.

3.5.2. Há, em seguida, laços de causa-efeito. Por exemplo, as soluções que vierem a ser dadas às questões dos fluxos migratórios terão inegáveis consequências no êxito das políticas de integração social e na livre circulação. Faltariam, na verdade, condições para a eficaz execução destas se viessem a determinar-se condições de entrada excessivamente permissivas e a Comunidade se visse a braços com fluxos imigratórios

maciços. Mas idêntico seria o fracasso se se caminhasse para condições de entrada de tal modo rígidas que equivalassem a um embargo *de facto* da imigração legal, determinando inevitavelmente o aumento da clandestina — com tudo o que isto implica, a começar pela falta de atitude positiva da população e da opinião pública comunitária em relação aos imigrantes, que é uma condição indispensável do bom sucesso da realização da integração social e da liberdade de circulação.

3.5.3. Por outro lado, a maneira de encarar as questões «internas» também pesará decisivamente sobre a possibilidade de regulação dos fluxos imigratórios. Se, por exemplo, os sinais distintivos do elemento de «atração» da parte comunitária (que, em combinação com o de «repulsão» dos países de proveniência, determina a pressão imigratória) forem substancialmente «sãos» (deixando, por exemplo, de caracterizar-se pela existência de procura de trabalho ilegal), não deixarão de manifestar-se consequências na quantidade e qualidade da própria pressão imigratória e, por conseguinte, nas soluções a adoptar para a regulação dos fluxos.

4. Com o presente parecer, pretendeu-se definir as motivações, orientações e objectivos gerais de uma política comunitária de imigração e, em particular, do «Estatuto dos Trabalhadores Migrantes de Países Terceiros». O Comité proferirá brevemente um aditamento a parecer com propostas específicas em matéria de integração económica e social e de liberdade de circulação (direitos fundamentais, adequação e harmonização da legislação, política activa), de regressos voluntários aos países de origem, de informação e coordenação comunitária.

Feito em Bruxelas, em 24 de Abril de 1991.

O Presidente  
do Comité Económico e Social  
François STAEDLIN